

I DOCUMENTI ACCESSORI PER IL TRASPORTO DEI RIFIUTI URBANI

A cura dell'ing. Giovanni Maione

Come noto, il “*trasporto di rifiuti urbani effettuato dal soggetto che gestisce il servizio pubblico*” è esonerato dall’obbligo del formulario di identificazione¹. Intanto è opportuno premettere che la portata della citata disposizione è limitata dalla disciplina attuativa² ed è subordinata al rispetto di determinate condizioni, per cui non vale, in generale, l’interpretazione estensiva: “*rifiuti urbani = esonero dal formulario*”³.

Premesso quanto sopra e fatti salvi gli obblighi derivanti da altre disposizioni di legge, si vuole sottolineare in questa sede l’importanza, anche nei cennati casi, di un’idonea documentazione che consenta, ad un eventuale controllo su strada, di inquadrare correttamente la natura e le condizioni del trasporto. Infatti l’esonero dal formulario rappresenta un’ipotesi speciale, in deroga alla disciplina generale dei rifiuti (cosiddetti regimi di favore). A tale proposito è doveroso rammentare il consolidato orientamento giurisprudenziale secondo il quale, in caso di contestazione, l’onere probatorio ricade su colui che invoca un regime differenziato e di favore⁴. Non solo. Ragioni di diversa natura, ma ispirate al medesimo principio, ci inducono a ritenere quanto mai opportuna l’adozione, da parte del trasportatore, di tutte le misure atte a consentire una ricostruzione certa delle dinamiche di spostamento dei rifiuti. Ci riferiamo, tra l’altro, alla fattispecie contemplata dall’art. 193, comma 12, del Dlgs 152/06, che disciplina le ipotesi in cui la sosta non è considerata stoccaggio.

La predisposizione di un’adeguata documentazione di trasporto non risponde ad esigenze meramente formali, configurandosi, anzi, come un aspetto tutt’altro che secondario, soprattutto nella eventualità di controlli su strada. Per una visione coerente della problematica, l’approccio deve prescindere dallo stereotipo dell’automezzo comunale di nettezza urbana il cui terminale era rappresentato tipicamente dalla discarica cittadina o consortile. Infatti, alla luce del mutato scenario di riferimento, le diverse possibili variabili nella

¹ Art. 193, comma 4, del Dlgs 152/06.

² D.M. 145/98 e Circ. n°GAB/DEC/812/98 del 4-08-1998.

³ Cfr “*Il trasporto di rifiuti da parte del gestore del servizio pubblico*” – G. Maione.

⁴ Cass. pen. Sez III, sentenza 23 aprile 1994, n. 4706.

gestione integrata del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani si sostanziano in circostanze nelle quali soltanto un'analisi approfondita può consentire di risalire alla fattispecie del trasporto in essere, che risulta spesso indistinguibile, all'apparenza, da un trasporto di rifiuti speciali.

Conseguentemente la realtà materiale di un trasporto, non suffragata riscontri oggettivi e verificabili nell'immediatezza dei controlli, non può essere banalmente ricondotta *ictu oculi* alla sua effettiva specificità, legittimando, in talune circostanze, sospetti circa la liceità delle condotte in oggetto.

A titolo esemplificativo analizziamo due situazioni nelle quali la carenza documentale può ingenerare difficoltà applicative nell'esercizio dell'attività di controllo.

Rifiuti avviati al recupero

Il Dlgs 152/06, relativamente ai rifiuti avviati a recupero, ha confermato la disciplina prevista dal Dlgs 22/97 escludendoli dall'ambito della privativa comunale. Il produttore di rifiuti speciali assimilati agli urbani da avviare al recupero, può rivolgersi al gestore pubblico ovvero ad un'impresa terza in regime di libero mercato. In definitiva, confinando l'analisi al novero dei rifiuti, la presenza di detti materiali su un veicolo può essere ricondotta alle seguenti circostanze:

1. Trasporto di rifiuti urbani recuperabili derivanti da raccolta differenziata sul territorio;
2. trasporto di rifiuti recuperabili derivanti da attività di selezione;
3. trasporto di rifiuti speciali recuperabili effettuato dal gestore in convenzione;
4. trasporto di rifiuti speciali recuperabili effettuato da un trasportatore privato terzo.

Come si può notare si tratta di fattispecie ben distinte, dalle quali discendono differenti obblighi in capo ai soggetti coinvolti, a vario titolo, nell'attività di gestione dei rifiuti. Si aggiunga, per completezza, che solo nel primo caso è previsto il regime di favore di esenzione dal formulario. In tali situazioni l'assenza di documentazione sostitutiva potrebbe configurarsi come un espediente per dissimulare l'autentica natura del trasporto e sottrarsi ai connessi adempimenti di legge.

Rifiuti abbandonati su strada

L'art. 184, comma 2, lett. d), del Dlgs 152/06 classifica come rifiuti urbani *“i rifiuti di qualunque natura o provenienza, giacenti sulle strade ed aree pubbliche o sulle strade ed aree private comunque soggette ad uso*

pubblico...”. Nessun dubbio, dunque, sul fatto che i rifiuti in oggetto siano da classificarsi come urbani stante la portata, davvero generale, del cennato articolo. V'è da osservare, tuttavia, che i rifiuti giacenti su strada rappresentano, sovente, l'anello finale di una serie di reati finalizzata allo smaltimento illegale di rifiuti speciali favoriti, purtroppo, dalla limitata attività di prevenzione e repressione.

Se è vero, ai sensi dell'art. 184, comma 1, che la classificazione dei rifiuti in urbani e speciali avviene “*secondo l'origine*”, ci troviamo, nel caso di specie, in una situazione in cui sostanze ed oggetti che per provenienza sarebbero classificati come rifiuti speciali, riacquistano la qualifica di rifiuti urbani per la mera circostanza di essere rinvenuti su strade ed aree pubbliche. In definitiva, pur classificati *ex lege* come urbani, i rifiuti abbandonati su strada, in esito ad attività illecite di gestione, presentano una origine prima che non rientra nella casistica prevista dal comma 2 del menzionato art. 184, (domestici oppure speciali assimilati non pericolosi) bensì in quella contemplata dal comma 3. Questa apparente contraddizione non deve essere sfuggita al legislatore, che infatti utilizza l'espressione “*rifiuti di qualunque natura o provenienza*”.

Per le suesposte motivazioni, anche le caratteristiche chimico-fisiche dei rifiuti in parola si discostano, spesso, da quelle usualmente riscontrabili nei rifiuti urbani gestiti dal Comune nell'ambito dell'attività ordinaria, ed è necessario ricorrere alla loro caratterizzazione di base, non essendo noti i processi industriali che li hanno originati.

Ferma restando la competenza del Comune in ordine alla raccolta, al trasporto ed allo smaltimento di tali rifiuti, è comprensibile come la mancanza di documentazione e la natura degli stessi possa giustificare, ad un controllo su strada, il fondato sospetto di trovarsi in presenza di attività svolte in violazione di legge.

In definitiva il trasportatore, ancorché esonerato dal formulario di identificazione, è tenuto a fornire la prova certa di eventuali regimi di favore. Tanto più che in caso di *fumus*, l'agente accertatore può procedere, di iniziativa, al fermo amministrativo del veicolo.

Atto di affidamento del servizio

La citata esenzione riguarda il “*trasporto di rifiuti urbani effettuato dal soggetto che gestisce il servizio pubblico*”. Dunque, in sede di controllo, va provato il rapporto in base al quale il trasportatore sta effettuando un'attività di gestione di rifiuti per conto dell'ente locale. Tale rapporto può essere dimostrato soltanto esibendo copia dell'atto di affidamento del servizio adottato nei modi di legge, non essendo

sufficienti, a tal fine, le dichiarazioni soggettive del conducente. Non solo. La disciplina applicativa prevede l'esenzione del formulario *“nel caso in cui il trasporto dei rifiuti urbani venga effettuato al di fuori del Comune o dei Comuni per i quali è effettuato il predetto servizio”*⁵. L'esonero vige nel caso in cui *“i rifiuti siano conferiti ad impianti di recupero o di smaltimento indicati nell'atto di affidamento del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani (ed a tal fine si ritiene che il concessionario del servizio di raccolta di rifiuti urbani e/o di frazioni differenziate di rifiuti urbani debba dotare ogni veicolo adibito al trasporto di una copia dell'atto di affidamento della gestione dal quale risulti, appunto, l'impianto cui sono destinati i rifiuti)”*. Inoltre è necessario fornire prova certa dell'ulteriore condizione che *“il conferimento di tali rifiuti ai predetti impianti sia effettuato direttamente dallo stesso mezzo che ha effettuato la raccolta”*. Essa può essere desunta dai contenuti del documento di trasporto di cui si dirà nel paragrafo seguente. Dunque per i trasporti effettuati fuori del comune, l'atto di affidamento (richiesto dalla GAB/DEC/812/98), congiuntamente al cosiddetto DDT, costituisce la prova di sussistenza del richiamato regime di favore. Resta salva la facoltà, in sede di verifica, di effettuare ulteriori riscontri laddove le notizie acquisite dal DDT paiano smentite da rilievi di ordine tecnico (ad es. automezzo sprovvisto di dispositivi per la raccolta).

Documento di trasporto

I rifiuti, che sono assimilati alle merci, devono essere accompagnati da un documento di trasporto. Tale documento, oltre alle informazioni di rito (numero progressivo, data, generalità di committente, vettore e destinatario, quantità dei beni trasportati, descrizione dei beni trasportati con l'indicazione della natura e qualità degli stessi) può essere integrato con notizie aggiuntive, non espressamente disciplinate dalla legge. In mancanza di un modello conforme (quello del formulario di identificazione è riportato al DM 145/98), si è assistito, nel tempo, all'evoluzione di un formato che conciliasse le esigenze dei vari operatori del settore (produttori, trasportatori, impianti, organi di controllo). Nella sua versione tipica, esso assume l'aspetto di un formulario di identificazione, più o meno completo, sprovvisto di vidimazione. Va senza dire che l'indicazione di dati incompleti o inesatti non può essere sanzionata ai sensi dell'art. 258, comma 4, del Dlgs 152/06, applicabile esclusivamente ai trasporti assoggettati all'obbligo del formulario. E' oltremodo opportuno, tuttavia, che detto documento contenga tutti gli elementi per identificare con chiarezza le modalità e le condizioni di effettuazione del trasporto.

⁵ Circolare Ambiente/Industria 4 agosto 1998, prot. GAB/DEC/812/98.

In talune circostanze, infatti, il trasportatore può essere chiamato a rispondere del reato di stoccaggio non autorizzato a causa di una permanenza prolungata dei rifiuti all'interno degli automezzi, la cui spia è rappresentata, per rifiuti a matrice organica o mista, dall'eccessivo percolamento e dall'emissione di odori molesti.

A mente dell'art. 193, comma 12, del Dlgs 152/06: *“La sosta durante il trasporto dei rifiuti caricati per la spedizione all'interno dei porti e degli scali ferroviari, delle stazioni di partenza, di smistamento e di arrivo, gli stazionamenti dei veicoli in configurazione di trasporto, nonché le soste tecniche per le operazioni di trasbordo non rientrano nelle attività di stoccaggio di cui all'articolo 183, comma 1, lettera l), purché le stesse siano dettate da esigenze di trasporto e non superino le quarantotto ore, escludendo dal computo i giorni interdetti alla circolazione⁶”.*

In ossequio al richiamato principio secondo il quale chi invoca un regime differenziato ha l'onere di allegare la sussistenza di tutte le condizioni per la sua applicazione, il trasportatore è gravato dalla responsabilità di fornire l'evidenza oggettiva di:

1. Rispetto del limite massimo temporale;
2. esigenze di trasporto

Il mancato superamento dei limiti temporali si può desumere da un DDT correttamente compilato dal quale risultino: data ed ora di partenza dell'automezzo ed, eventualmente, data ed ora di carico dei rifiuti qualora vi sia un significativo scostamento temporale tra la partenza del veicolo e le operazioni di raccolta⁷. A sostegno delle cennate esigenze di trasporto, invece, sarebbe buona norma disporre di apposita documentazione integrativa (ad es. le comunicazioni relative agli orari di apertura degli impianti ovvero ai fermi di lavorazione).

⁶ Nell'effettuare tale computo è opportuno ricordare che il Ministro dei Trasporti, con proprio decreto, rende noti annualmente i giorni in cui è vietata la circolazione dei mezzi pesanti fuori dei centri abitati. Tuttavia, restando in tema di regimi di favore, tale divieto non si applica ai veicoli *“delle amministrazioni comunali contrassegnati con la dicitura “Servizio Nettezza Urbana” nonché quelli che, per conto delle amministrazioni comunali, effettuano il servizio “smaltimento rifiuti”, purché muniti di apposita documentazione rilasciata dall'amministrazione comunale”.*

⁷ Un elemento di riscontro potrebbe essere rappresentato dalle rilevazioni sui tempi di guida e di sosta dei veicoli, effettuati dal cronotachigrafo di cui all'art. 179 del Dlgs 285/92. Tuttavia il Regolamento CE 561/06, integrato con le previsioni del DM 20/06/07 del Ministero dei Trasporti, esclude dal campo di applicazione *“i veicoli adibiti al servizio della nettezza urbana”.* Benché la Corte di Cassazione Civile (sez. I, sentenza n.11481 del 7 settembre 2001) abbia fornito un'interpretazione alquanto restrittiva di tale esenzione, i trasporti di rifiuti urbani, nella quasi totalità dei casi, sono effettuati con veicoli sprovvisti di cronotachigrafo oppure con dispositivo non attivo.

Provvedimento di iscrizione all'Albo nazionale gestori

L'attività di trasporto di rifiuti urbani è subordinata all'iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali. In deroga alla disciplina generale, l'iscrizione dei Consorzi, delle Aziende speciali e delle Società per Azioni istituite ai sensi della Legge 142/90 avviene tramite comunicazione di inizio attività⁸. Tale modalità prevede una sommaria procedura nel corso della quale l'idoneità tecnica dei veicoli è genericamente garantita dall'ente stesso con modalità difformi da quelle previste per la procedura ordinaria. Sull'efficacia e sulle reali garanzie in termini di tutela ambientale di tale sistema ci sia consentito esprimere non poche riserve.

Innanzitutto dal punto di vista formale, i provvedimenti di iscrizione all'Albo in procedura semplificata, non ricalcano gli schemi dei provvedimenti per l'iscrizione ordinaria con la conseguenza di introdurre numerosi elementi di incertezza applicativa. Essi non contengono un elenco dei codici CER per i quali è autorizzato il trasporto, né, ovviamente, una loro associazione ai diversi tipi di automezzo, risultando l'atto *“efficace esclusivamente per le attività di gestione dei rifiuti urbani e assimilati svolte nell'interesse”* del comune o dei comuni.. Questa formulazione, che consente qualsiasi combinazione veicolo – rifiuto, appare palesemente inadeguata a garantire trasporti conformi alle regole di buona tecnica. La verifica dell'idoneità tecnica al trasporto viene rinviata, in concreto, ad un momento successivo e demandata a soggetti diversi. Più precisamente:

- In fase di predisposizione del trasporto. La verifica è posta in capo al soggetto che, materialmente, provvede alla scelta dell'automezzo in relazione ai rifiuti da veicolare. Nella migliore delle ipotesi essa sarà operata sulla scorta dell'esperienza, del buonsenso e delle conoscenze tecniche individuali.
- Ad un eventuale controllo su strada. In sede di verifica l'agente accertatore, non disponendo di dati per una verifica puntuale dell'autorizzazione (targa – CER), dovrà valutare se siano effettivamente tutelate le matrici ambientali in relazione allo stato fisico dei rifiuti (granulari, polverulenti, palabili, liquidi) ed alle condizioni di trasporto (in colli, alla rinfusa, in cisterna).

⁸ Non è prevista l'iscrizione per il servizio di trasporto esercito, in economia, dal Comune stesso che si configura, in questo caso, come un trasporto in conto proprio. In tema di trasporto in conto proprio l'art. 212, comma 8, prescrive che *“Le imprese che esercitano la raccolta e il trasporto dei propri rifiuti non pericolosi come attività ordinaria e regolare nonché le imprese che trasportano i propri rifiuti pericolosi in quantità che non eccedano trenta chilogrammi al giorno o trenta litri al giorno non sono sottoposte alla prestazione delle garanzie finanziarie di cui al comma 7 e sono iscritte all'Albo nazionale gestori ambientali a seguito di semplice richiesta scritta alla sezione dell'Albo regionale territorialmente competente senza che la richiesta stessa sia soggetta a valutazione relativa alla capacità finanziaria e alla idoneità tecnica e senza che vi sia l'obbligo di nomina del responsabile tecnico”*. A tale obbligo, dunque, soggiacciono le imprese ma non gli enti.

Emergono con sconcertante chiarezza i limiti di tale istituto, peraltro abolito dal Dlgs 152/06⁹, che si ritiene non informato ai principi generali della disciplina sui rifiuti, finalizzata ad *“assicurare un’elevata protezione dell’ambiente e controlli efficaci”*¹⁰.

Sul punto si rende necessaria un’ulteriore riflessione. Se è vero che il provvedimento dell’Albo autorizza, genericamente, il trasporto di rifiuti urbani ed assimilati, manca, nondimeno, l’elenco tassativo dei codici CER ammessi al trasporto. Il problema dell’attribuzione dei codici CER per la categoria 1 è stato chiarito dalla Circolare del Comitato Nazionale dell’Albo del 15/12/2000 prot. n. 7665, dalla cui lettura si evince che possono essere autorizzati, a seconda del tipo di attività richiesta, solo i seguenti capitoli:

- tutto il capitolo 20
- tutto il capitolo 15 01, ad eccezione del 15 01 11* (in quanto codice non derivante dai codici 20 00 00 anteriori alla Direttiva 9/4/2002)
- del capitolo 18, solo il codice 18 01 03*
- del capitolo 16 i codici 16 02 05*, 16 06 01*, 16 06 02*, 16 06 03*

Poiché tale atto fa riferimento all’iscrizione in categoria 1, senza operare distinzioni tra le modalità di istruttoria della pratica (ordinaria o semplificata), si ritiene che esso sia applicabile ad entrambe le fattispecie. Ne discende che la validità dei provvedimenti di iscrizione all’Albo in categoria 1, allorché non siano indicati esplicitamente i codici CER, debba intendersi in riferimento esclusivo all’attività di gestione dei rifiuti urbani ed assimilati, come definiti nella citata circolare. Dunque nei casi in cui il Comune, per le considerazioni svolte in precedenza (sversamenti abusivi su strada), sia tenuto al trasporto di rifiuti non inclusi nel precedente elenco, ancorché rientranti nella privativa comunale, si ritiene che esso debba rivolgersi a soggetti esplicitamente autorizzati, rilevando che una loro inadeguata gestione può cagionare grave pregiudizio all’ambiente.

Una copia del provvedimento d’iscrizione deve essere presente a bordo di ogni veicolo. Tale disposizione sovente non è espressamente richiamata nel provvedimento stesso; tuttavia non si vede come possa essere diversamente dimostrata la regolarità del trasporto, ai sensi della richiamata disciplina che lo assoggetta al

⁹ Sulla base di una discutibile interpretazione dell’art. 212 del Dlgs. 152/06, nelle more dell’emanazione del relativo decreto attuativo, e’ tuttora possibile l’iscrizione ai sensi dell’articolo 13, comma 2, e dell’articolo 19, comma 2, del D.M.406/98 (cfr Circ. n. 1309 del 28/09/06 dell’Albo gestori ambientali e sentenza 941/06 del TAR Liguria).

¹⁰ Art. 178, comma 1, del Dlgs 152/06.

requisito di iscrizione all'Albo, a pena di contestazione del reato di attività di gestione dei rifiuti non autorizzata.

Documento di trasporto ADR

Le norme tecniche ADR, recepite sul territorio nazionale DM 4 settembre 1996, sono applicabili al trasporto di rifiuti su strada, in quanto merci. Esse prevedono, tra l'altro, l'obbligo di un documento di trasporto i cui contenuti sono definiti alla sezione 5.4.1. L'accordo non prevede espressamente l'esonero per il trasporto di rifiuti urbani. Tuttavia, ad un'attenta lettura, il sistema delle esenzioni ne limita l'applicazione a pochi casi concreti. Le principali esclusioni previste dalla norma sono:

- 1.1.3.1 comma e) *“le disposizioni ADR non si applicano ai trasporti di emergenza destinati a salvare vite umane o a proteggere l'ambiente, a condizione che siano adottate tutte le misure necessarie ad effettuare questi trasporti in tutta sicurezza”*. In ragione di tale esclusione sono esonerati dal documento tutti i trasporti in esito alla raccolta di sostanze o oggetti pericolosi abbandonati su strada, risultando di tutta evidenza che tali attività sono finalizzate a ridurre il pregiudizio all'ambiente derivante dal deposito incontrollato sul suolo di dette sostanze o oggetti.
- 1.1.3.1 comma b) *“le disposizioni dell'ADR non si applicano ai trasporti di macchinari o dispositivi non specificati dall'ADR e che possono contenere merci pericolose al loro interno o nei loro circuiti di funzionamento, a condizione che siano adottati provvedimenti atti ad impedire ogni perdita del contenuto nelle normali condizioni di trasporto”*. Resta dunque esclusa una vasta classe di rifiuti e, segnatamente, quelli derivanti da apparecchiature elettriche ed elettroniche la cui pericolosità dipende dalla percentuale in peso di specifiche sostanze secondo un criterio basato sulle rispettive caratteristiche chimico-fisiche e tossicologiche.

Esistono, inoltre, disposizioni speciali per particolari tipologie di rifiuti di merci pericolose (frigoriferi, accumulatori al piombo, amianto) che prescrivono le condizioni da soddisfare per il trasporto in esenzione totale.

Come regola di carattere generale, tuttavia, è sempre opportuno procedere alla classificazione ONU dei rifiuti di merci e valutare, caso per caso, l'applicabilità delle cennate norme ricordando, in proposito, che l'obbligo del documento di trasporto per le merci pericolose vige anche in regime di esenzione parziale. Infine, qualora si ritenga che la spedizione possa essere oggetto di controlli durante il tragitto, a causa della

natura dei rifiuti trasportati, è consigliabile riportare sul DDT la dichiarazione di cui alla sottosezione 5.4.1.5 “*QUESTE MERCI NON SONO SOTTOPOSTE ALLE DISPOSIZIONI DELLA CLASSE ...*”, specificando i motivi dell'esenzione.

Conclusioni

In questa breve analisi si è cercato di mettere in rilievo il compito, per i gestori, di corredare i trasporti di rifiuti urbani di idonea documentazione integrativa, nei casi di esenzione dal formulario. Quest'esigenza è in genere scarsamente avvertita e, peraltro, non organicamente disciplinata dalla norma. Essa, tuttavia, consente di soddisfare una serie di vincoli, riportati di seguito in ordine decrescente di coerenza:

- adempiere ad obblighi di legge;
- provare la sussistenza di regimi di favore;
- agevolare l'attività di controllo.

In definitiva, poiché il trasporto di rifiuti urbani è esercitato sotto la sorveglianza, più o meno diretta, degli enti locali, è auspicabile l'adozione delle summenzionate misure che, in un'ottica di amministrazione di risultato e di trasparenza verso gli organi di controllo, permettano, in sede di verifica, di ricondurre immediatamente le condotte in essere nell'alveo della legalità.

Giovanni Maione

Pubblicato il 26 novembre 2007